

XLVIII Legislatura

——

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 2190 de 2019

Carpeta Nº 3979 de 2019 — Comisión Especial de adicciones

CONSUMO PROBLEMÁTICO DE ALCOHOL

Marco regulatorio

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 12 de agosto de 2019

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Luis Gallo Cantera.

Miembros: Señores Representantes Sebastián Sabini, Susana Pereyra y Daniel Radío.

Invitados: Por la Junta Nacional de Drogas, doctor Juan Andrés Roballo, Presidente; licenciado Diego Olivera, en calidad de Secretario General y el asesor del Presidente de la Junta Nacional de Drogas, Gerónimo Olmando.

Secretaria: Señora Pamela Klappenbach.

Prosecretario: Señor Héctor Amegeiras.

═══════||═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Luis Gallo Cantera).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión Especial de Adicciones tiene el agrado de recibir al presidente de la Junta Nacional de Drogas, doctor Juan Andrés Roballo, licenciado Diego Olivera, secretario general, y al señor Gerónimo Olmano, asesor.

Es un gusto recibirlos para comentar el proyecto de ley sobre consumo problemático de alcohol, que ya tiene media sanción del Senado.

Cedemos la palabra a nuestros invitados.

SEÑOR ROBALLO (Juan Andrés).- Más allá de las obligaciones que todos tenemos, muchas gracias por la invitación.

Este es un proyecto importante en el que hemos trabajado mucho todos los aquí presentes, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Precisamente, queremos destacar que se basa en los proyectos de los años 2008 y 2013 -de los dos gobiernos anteriores- que no lograron sortear la discusión parlamentaria. En este período se decidió trabajar sobre esa base, teniendo en cuenta ese elemento, para legislar eficientemente en la materia, sorteando el impedimento que existía. En definitiva, creemos que se logró un buen proyecto de ley que atiende al corazón de las cuestiones que debemos abordar en materia del uso problemático del alcohol.

También quisiera expresar que hubo un trabajo previo muy importante en un ámbito que no era formal institucional, si bien estaba presidido por el presidente de la República e integrado por legisladores de los diferentes partidos con representación parlamentaria -aunque no representando a esos partidos- y también por organizaciones sociales o personas no representantes pero sí representativas de organizaciones sociales. Allí se hizo un trabajo muy rico, muy fructífero; quizás no se abarcó todo el espectro, pero sí una buena parte de las organizaciones públicas y privadas que deben opinar en esta materia.

Por otra parte, después de elaborado el proyecto, el 22 de abril del año 2016 el presidente de la República convocó a una jornada de trabajo a todas las organizaciones que de alguna manera tuvieran que ver con el alcohol: la Asociación de Supermercados del Uruugay; el Centro de Fabricantes de Licores y Afines; el Centro de Fabricantes de Bebidas sin Alcohol y Cervezas; la Unión de Vendedores de Nafta; el Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay; la Asociación Nacional de Bodegueros y el Centro de Viticultores del Uruguay; la Organización Nacional de Vinicultores; la Compañía Ancap de Bebidas y Alcoholes; los importadores de bebidas alcohólicas; el Sindicato Médico del Uruguay; Macromercado; la Asociación de Bodegas Exportadoras de Uruguay; la Unión de Viticultores Agremiados; la Asociación de Turismo Enológico del Uruguay; la Asociación de Enólogos del Uruguay; la Academia Nacional de Medicina y el LATU. En esa oportunidad se expresaron los diferentes puntos de vista y las preocupaciones en esta materia a la luz de los elementos fundamentales del proyecto de ley.

Antes de referirme directamente al proyecto, quiero dejar constancia de que si bien esta iniciativa nos puede ofrecer alguna duda en cuanto a la coincidencia de competencias con respecto a la creación de la Comisión Asesora Honoraria Consultiva en Materia de Uso Problemático de Alcohol -que fue un aporte que se hizo en el Senado-, constituye un ámbito que por sus contenidos siempre va a aportar y es importante que así ocurra. Nos parece que eso está muy bien y desde la institucionalidad existente se va a aprovechar mucho el trabajo de este ámbito que se crea a partir de la discusión del proyecto en el Senado.

No me voy a extender sobre la exposición de motivos, pero allí están establecidos los elementos que fundamentan el objetivo central del proyecto de ley. Si están de acuerdo, después le voy a pedir al licenciado Diego Olivera que nos amplíe un poco al respecto.

Quisiera referir a los aspectos centrales del proyecto de ley. Obviamente, el objetivo es contribuir a gestionar los riesgos y prevenir los daños asociados al consumo problemático de bebidas alcohólicas. La norma no establece ninguna prohibición extra al consumo o al uso de alcohol, ni teniendo en cuenta el elemento etario, ni ningún otro elemento. Las prohibiciones establecidas allí son las que se encuentran vigentes para los menores de edad y también en cuanto al consumo de alcohol y luego conducir un vehículo automotor. Despejado eso, el objetivo central es gestionar y prevenir los riesgos asociados al consumo de alcohol. |A la vez, encomienda a los diferentes organismos del Estado la elaboración de políticas para la prevención del consumo problemático y apunta a incorporar esta perspectiva en el diseño, la programación y la ejecución de las políticas públicas.

El proyecto pone especial énfasis en la educación y en el vínculo con los órganos educativos, reconociendo la necesidad de trabajar allí. Como ustedes comprenderán, para respetar la autonomía de los órganos de la educación no se profundiza en ese aspecto, pero sí se establece la necesidad de abordar esa temática, y creemos que a partir de la implementación de la normativa va a haber un trabajo conjunto muy rico en ese sentido.

De manera coherente con la normativa vigente, compete al Poder Ejecutivo a través de la Junta Nacional de Drogas -donde se integran todos los ministerios que tienen competencia en la materia- la definición, diseño, coordinación y evaluación de las políticas públicas referidas a las bebidas alcohólicas en todo el territorio nacional. Evidentemente, tiene un rol fundamental el órgano rector en materia de salud, es decir el Ministerio de Salud Pública, que asume el relacionamiento con el Parlamento, se encarga de los recursos administrativos, etcétera.

Quizás uno de los dos elementos más importantes del proyecto de ley -en el que el Poder Ejecutivo entiende que se está haciendo uno de los aportes fundamentales-, es la creación de un registro obligatorio de vendedores de bebidas alcohólicas y actividades conexas. Hoy en día, quien produce, importa o distribuye bebidas alcohólicas se registra en diferentes organismos como la Dirección General Impositiva, el Banco de Previsión Social, la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, o los organismos competentes de los gobiernos departamentales, pero no hay un registro único que pueda tener el mapa o la traza de todas las bebidas alcohólicas. Eso es muy importante para el diseño de las políticas públicas de salud e incluso tiene mucho que ver con el fenómeno de la competencia desleal y con el planteo -que hemos leído en alguna versión taquigráfica- de ciertas áreas de la producción nacional, como por ejemplo de vino. Actualmente, el vino está muy regulado a través de diferentes normativas y cuenta con institucionalidad propia; y nosotros entendemos que este proyecto no le genera problemas o una burocracia adicional, sino al revés. Desde la década del sesenta y especialmente desde el año 1987 el vino está muy regulado, pero entendemos que este proyecto de ley le va a generar una equidad con respecto a otras bebidas alcohólicas que no están tan reguladas, especialmente en la importación. Eso es imprescindible para hacer el análisis y el diseño de políticas basadas en los hábitos de consumo y en cómo se llega a él.

Quiero recordar que el vino es una actividad muy regulada y en el proyecto se establece la necesidad de utilizar las herramientas tecnológicas, así como la obligación

de contar con ámbitos para la coordinación de la información y la interoperabilidad. Esto quiere decir que todos los registros y la institucionalidad que tiene el Inavi, relacionados con la producción y comercialización del vino, seguramente van a dialogar con la nueva institucionalidad y no se deberá crear nada nuevo. Quizás simplemente sea necesario invertir algo en tecnología para trasmisión de información, lo que creemos que va a beneficiar mucho al vino.

Este registro de inscripción obligatoria va a estar en el ámbito del Ministerio de Salud Pública y va a otorgar una especie de permiso. Evidentemente, a través de la reglamentación se procurará tener un mecanismo muy ágil, de acuerdo con los elementos administrativos existentes en materia de registro de importadores y expendedores de bebidas alcohólicas.

Como dijimos, las limitaciones a la venta, ofrecimiento y suministro de bebidas alcohólicas son las establecidas por el Código de la Niñez y la Adolescencia, así como algunas que tienen que ver con el hecho de consumir alcohol y conducir, pero no hay ninguna prohibición adicional de consumir alcohol en este proyecto de ley.

Hay un capítulo titulado "Prevención", que comete a la Junta Nacional de Drogas articular las acciones conjuntamente con el Ministerio de Educación y Cultura y la Administración Nacional de Educación Pública, y en él también se reiteran o se explicitan más algunas obligaciones con respecto a lo que se denomina la prevención ambiental, es decir los anuncios -o cuestiones similares-, como los que se pueden observar en los locales que expresan "local habilitado para la venta de bebidas alcohólicas", "prohibida la venta a menores de 18 años", o los relacionados con la prohibición de vender bebidas alcohólicas desde la hora 24 hasta las 6, normativa vigente desde el año 2000.

Creo que teniendo en cuenta la discusión que se dio en el Senado y algunas dudas que persisten, esta es una buena oportunidad para aclarar el alcance del artículo 15, que contiene una referencia explícita y prohíbe la realización de concursos, torneos o espectáculos públicos -tengan o no fines de lucro- que promuevan la ingesta de bebidas alcohólicas, con excepción de las modalidades de cata o degustación. Es decir, todos los eventos vinculados a la cata o a la degustación del vino u otras bebidas no constituyen una promoción de la ingesta, sino de otros componentes; en ese sentido, no están alcanzados por la prohibición establecida en el artículo. A su vez, algunas expresiones tienen un alto contenido cultural, inclusive, vinculado a lo artístico, por ejemplo, la Fiesta de la Vendimia, la Semana de la Cerveza, la Fiesta Gaucha, etcétera: allí también tienen expresión una cantidad de emprendimientos artísticos, productivos, entre otros. El componente fundamental de esas expresiones con tanto arraigo en nuestro país no es la ingesta de alcohol, pues no hay una promoción directa de su consumo. Por lo tanto, consideramos que el artículo claramente no se refiere a esas situaciones. Distinto sería si en alguno de estos eventos o en otros se realiza, por ejemplo, un concurso sobre resistencia al consumo de alcohol, como se hizo hace un par de años en un local bailable, donde se propuso esa especie de competencia. Ante esta circunstancia, los organismos del Estado citaron a los organizadores y se logró evitarla.

El artículo 15 se refiere a ese tipo de cosas, particularmente, si estamos hablando de niños, niñas y adolescentes. Me parece que en ese sentido no se generan dudas y no hay una afectación de las expresiones que mencionamos.

No quiero entrar en la casuística, pero a la hora de interpretar y discutir la normativa, inclusive en el futuro, cuando se aplique, es importante que quede claro cuál es la intención del Poder Ejecutivo y, eventualmente, de los legisladores. Lo que estamos estableciendo no tiene nada que ver con la cartelería de auspicio de alguna bebida alcohólica que pueda haber, por ejemplo, en el Estadio Centenario o en otro lugar que no

esté destinado expresamente a fomentar el uso de alcohol en menores o donde ese no es el centro de la actividad. Los espectáculos deportivos no tienen como tema central el fomento del uso de alcohol. Estas son las aclaraciones que quería hacer sobre los alcances del artículo 15 del proyecto de ley, que genera dudas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Comprendemos lo que manifiesta el señor prosecretario de la Presidencia y sabemos que el espíritu del proyecto apunta a las competencias de ingesta de alcohol, pero la redacción literal del artículo 15 nos genera algunas dudas. Por lo tanto, nos parece que habría que buscar otra redacción para esa norma.

SEÑOR ROBALLO (Juan Andrés).- Entiendo perfectamente lo que manifiesta el señor presidente. De hecho, ha sido una duda que se ha repetido tanto en la discusión en la Cámara de Senadores como en esta Cámara y, sobre todo, por quienes han sido invitados a opinar acerca de este proyecto de ley. Ahora bien: creo que una modificación podría retrasar la aprobación de este proyecto, porque tendría que volver a la otra Cámara y los tiempos de este período legislativo son ajustados.

En mi opinión, tanto el tenor literal como el espíritu del artículo no dejan ninguna duda. Dice textualmente: "Prohíbese la realización de concursos, torneos o espectáculos públicos, con o sin fines de lucro, que promuevan la ingesta de bebidas alcohólicas, con excepción de las modalidades de cata o degustación".

Es decir que de acuerdo al tenor literal del artículo, el concurso, torneo o espectáculo, debe tener como objetivo central la promoción de la ingesta de bebidas alcohólicas.

En cuanto al ejemplo que pusimos de la Semana de la Cerveza, podemos decir -inclusive, por haber participado de ella en varias ocasiones- que tanto las empresas privadas que venden esta bebida alcohólica, como el gobierno departamental y el resto de las instituciones públicas, tienen un trabajo muy importante, particularmente durante esa celebración, en materia de prevención del uso problemático de bebidas alcohólicas. Diría que, inclusive, es una buena vidriera para poner sobre la mesa las dificultades o los riesgos a los que se exponen las personas con el uso problemático de bebidas alcohólicas, por lo que esto termina siendo un elemento favorable o coadyuvante con las políticas públicas. Además, esos eventos tienen componentes culturales, artísticos y de diversa índole que son el centro de las actividades de encuentro de la comunidad en esos departamentos e, inclusive, a nivel nacional.

No obstante, comprendo lo que dice el señor presidente. Yo no tengo ninguna duda del alcance del artículo; por eso me explayé un poco en algunos ejemplos concretos porque son los que generan preocupación. Está claro que el artículo 15 intenta evitar algo que se ha promovido y publicitado en algún momento: la competencia basada en la resistencia al consumo de alcohol, lo que genera un daño muy importante y promueve un uso problemático directamente. Es lo que quería expresar, luego, ustedes decidirán.

El otro capítulo que nos parece fundamental es el VI, "Fiscalización, Infracciones y Sanciones". Vuelvo a reiterar que el proyecto de ley no tiene ningún objetivo prohibicionista ni de fiscalización. Hemos escuchado decir que tiene un ánimo recaudatorio, pero no hay ninguna norma que establezca una imposición tributaria o de lo que fuere. Lógicamente, sí se establecen obligaciones: para quien incumple, hay multas, pero eso no tiene nada que ver con la recaudación: no se establece ningún impuesto.

A mi juicio, es muy importante la creación de la Mesa Coordinadora de Fiscalización del Mercado de Bebidas Alcohólicas, que está integrada por Presidencia de la República -obviamente, con el trabajo cotidiano de la Secretaría de la Junta Nacional de Drogas-, el Ministerio del Interior -que ya tiene competencia de fiscalización, también en materia de

alcohol-, el Ministerio de Defensa Nacional -particularmente, a través de Prefectura Nacional Naval-, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -con la especial participación de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social-, el Ministerio de Economía y Finanzas -concretamente, la Dirección General Impositiva-, el Banco de Previsión Social, el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay, el Ministerio de Salud Pública y el Congreso de Intendentes. |En definitiva, esta es una herramienta fundamental que tiene como funciones desarrollar un plan estratégico para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de esta futura ley -si es que ustedes la entienden pertinente- y del mercado de bebidas alcohólicas, algo que los diferentes actores han planteando como imprescindible. También realizará la coordinación de las acciones de los distintos cuerpos inspectivos y desarrollará dispositivos para integrar y sistematizar las bases de datos.

Cabe aclarar que esta iniciativa no tiene ningún ánimo de persecución. Su objetivo es dar los pasos que deben dar todos los países serios en materia de regulación.

Uruguay tiene una política de regulación. Así ha procedido con el tabaco -no es prohibicionista; es de regulación, con el cannabis -no es prohibicionista; es de regulación- y, también, con el alcohol. Obviamente, cada sustancia tiene sus particularidades, que las normativas tratan de reflejar.

Esta norma se inscribe en un esquema coherente de política pública de regulación de este tipo de sustancias. Además, creemos que este esquema de fiscalización innova en un aspecto que es muy importante: aprovechar la institucionalidad y las herramientas con las que hoy cuenta el Estado, coordinándolas y combinándolas

Si bien queda en el ámbito del Ministerio de Salud Pública el procesamiento de los expedientes, la aplicación de las multas y demás, para la fiscalización no se genera una nueva herramienta fiscalizadora o un nuevo aparato burocrático, sino que se utiliza lo ya existente, dado que a través de cuatro organismos fundamentales podremos llegar a todo el país de manera muy eficiente. Me refiero a las unidades de fiscalización de la Dirección General Impositiva, del Banco de Previsión Social, de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social y del INAU. Obviamente, el trabajo se realizará de acuerdo con lo que establecen los artículos de esta iniciativa, sin afectar las competencias naturales que los organismos ya tienen por disposición legal.

Entonces, entendemos que esta norma genera una herramienta innovadora, que hace que se potencie la fiscalización, sin necesidad de generar mayores aparatos burocráticos o hacer incurrir en gastos excesivos al Estado. Precisamente, esta es otra de las razones para disponer una política de este tipo: no estamos planteando una institucionalidad o medidas que requieran una inversión -aunque lo merecería- que no se esté en condiciones de hacer o que afecte la aplicación de esta medida por falta de disponibilidad financiera. Esta iniciativa prevé utilizar lo que ya tiene el Estado uruguayo y potenciarlo.

Por ejemplo, hoy, hacía referencia a las dudas que tienen quienes se vinculan al vino, actividad profundamente regulada, a la que no se le genera ninguna obligación adicional. Este sector ya está reglamentado, y con la disposición expresa de la obligación de dialogar interinstitucionalmente y de habilitar la interoperabilidad -sobre todo, utilizando las nuevas herramientas de tecnología e información-, no se le va a generar ningún elemento. La idea es que otras bebidas alcohólicas que hoy tienen un esquema de regulación mucho más benigno estén en el mapa con el fin de diseñar más y mejores políticas públicas. Reitero que la finalidad de esta medida no es prohibir el uso de alcohol, sino prevenir el uso problemático y los daños asociados.

Si me lo permiten voy a ceder el uso de la palabra al licenciado Diego Olivera para que complemente mi intervención.

SEÑOR OLIVERA (Diego).- Luego de leer las versiones taquigráficas de las anteriores sesiones de la Comisión, me voy a referir al artículo 17, que legisla sobre la superficie de exhibición de bebidas alcohólicas en establecimientos comerciales.

Leí que algunas de las personas que comparecieron ante la Comisión hablaron de la reducción del espacio. Como ustedes verán, la norma no establece -me parece importante resaltarlo- la reducción del espacio, sino que plantea la separación. Este artículo no le indica al comerciante que tiene que restringir el espacio, sino que determina que se deben organizar las bebidas de tal manera que las que tienen contenido alcohólico estén estrictamente separadas de las que no lo tienen. Precisamente, uno de los conceptos más importantes para mejorar la salud pública en referencia al consumo de bebidas alcohólicas es la regulación, tanto de la distribución como de la comercialización.

Por otra parte, se propone aplicar esta disposición a aquellos establecimientos que tengan una superficie comercial mayor a 100 metros cuadrados. En consecuencia, los almacenes barriales, los minimercardos y demás, quedan por fuera de esta normativa

Así que nos parece de buena práctica regulatoria la separación propuesta.

Además, quiero hacer referencia a otro aspecto de esta iniciativa que es sumamente relevante en términos de salud pública: las restricciones a la publicidad.

Como ya se dijo, algunos actores sostienen, equivocadamente, que este proyecto es prohibicionista. No lo es. El concepto de prohibición aparece muy poco y en casos en donde se cree estrictamente necesario. Por ejemplo, no se prohíbe la publicidad; sí se propone algo que entendemos muy importante: dar mayor visibilidad en los mensajes a las advertencias. La idea es que el contenido de las advertencias no quede a criterio de quien anuncia -que tiene un legítimo interés de comercializar bebidas alcohólicas-, sino que sea el Estado, a partir de las potestades regulatorias que tiene y que este proyecto le asigna -para que pueda llevar adelante su función de velar por la salud pública del conjunto de la sociedad-, quien defina su texto. ¿Cuántas veces cotidianamente escuchamos advertencias que, en general, se restringen solamente a la expresión: “Disfrute con responsabilidad”?

Como se señala ampliamente en la exposición de motivos, la carga de enfermedad, de mortalidad temprana y de pérdida de años de vida y de salud que provoca el consumo de bebidas alcohólicas, están demostrados por los organismos internacionales. Tanto la Organización Mundial de la Salud como la Organización Panamericana de la Salud ubican el consumo de bebidas alcohólicas entre los diez primeros lugares del *ranking* -para ser más específicos, en el séptimo lugar- de los factores de riesgo que ocasionan pérdida de calidad de vida, discapacidad y muerte temprana en la población en general. Si miramos la situación de los varones, veremos que está en el cuarto lugar del *ranking* y si analizamos la población menor de cuarenta y nueve años, nos daremos cuenta de que este es el principal factor de riesgo sanitario. | Nuestro país es parte -no solamente Uruguay, sino toda la región- de una cierta tradición de escasa regulación o de amplio libre mercado para la comercialización de bebidas alcohólicas. No creemos que sea adecuado un régimen prohibicionista, porque ya quedó demostrado, a través de distintas experiencias históricas, no ser efectivo y sí contraproducente, por ejemplo, por generar un incentivo para que se produzcan ilegalmente bebidas que terminen, por ese motivo, resultando contaminadas y demás.

Creemos que Uruguay no puede perderse esta oportunidad para mejorar las condiciones regulatorias en la comercialización y, por lo tanto, en el consumo de una

sustancia, que es la sustancia psicoactiva más consumida en el país, digamos, por varios cuerpos. Históricamente se ubica en el primer lugar, y la diferencia con la segunda y la tercera, en términos de prevalencia, es muy grande.

También es importante despejar distintas formas de consumo de alcohol. Este no es un proyecto que esté consustanciado en perseguir o estigmatizar el consumo del alcohol en general. El espíritu en el cual está imbuido el proyecto reconoce el fenómeno de las bebidas alcohólicas y el consumo entre los adultos como parte de una experiencia cultural, que tiene, inclusive, rasgos locales y, muchas veces, históricos, asociados a distintas tradiciones culturales. Tiene expresiones gastronómicas, además de factores que favorecen el posicionamiento de nuestros productos en el mundo, como es el caso del vino u otros.

Todo eso nos parece muy correcto, pero debemos tener en cuenta que en Uruguay siete de cada diez personas entre quince y sesenta y cinco años consumen activamente alcohol, y que prácticamente un cuarto de estas lo hace con una frecuencia y volumen que, de acuerdo con los estándares internacionales en la materia, nos permite afirmar que uno de cada cuatro consumidores activos de alcohol está expuesto a un riesgo sanitario importante en referencia a su vínculo con el consumo.

De acuerdo con la aplicación de la escala Audit, que formula la Organización Mundial de la Salud, y que es mundialmente aceptada, el 7,5% de los consumidores activos, tiene rasgos claros de dependencia a las bebidas alcohólicas. De ese 7,5% algo menos del 4% es consciente del problema que tiene y, por lo tanto, demanda atención sanitaria o asistencia relacionada con esa situación.

El otro aspecto que fue ampliamente abordado en el espacio de intercambio y trabajo que se generó a partir de la convocatoria del presidente Vázquez y que nos fue tan grato participar, tiene que ver con la edad de inicio.

Uruguay tiene edades de inicio preocupantemente tempranas. Este es un tema ampliamente conocido por esta Comisión. Como bien se dijo, por parte de las delegaciones que asistieron aquí, se requiere de un enfoque educativo; en eso estamos cien por ciento de acuerdo. Como mencionó el señor Roballo, es un tema que se abordó y al que se le dedica un artículo. Se obliga a la Administración Nacional de Educación Pública a trabajar sobre la materia. Lo que no se debe hacer en virtud de la autonomía que tiene la ANEP es decir a qué contenido o con qué metodología debe recurrir. El Consejo Directivo Central tendrá que ver, de acuerdo con sus competencias en la materia, cuál es la forma más adecuada de trabajar al respecto.

Nosotros nos anticipamos y desarrollamos el proyecto de trabajo de mayor cobertura histórica hasta el momento, desde que se hacen intervenciones en la materia en Uruguay. Capacitamos a siete mil docentes en trescientos centros educativos de todo el país en lo que es metodología para el abordaje del consumo problemático de todas las sustancias. Por supuesto que una de las que más preocupa es el consumo de bebidas alcohólicas.

En cuanto al consumo a edad temprana, debemos decir que a los dieciocho años de edad el 75% de los uruguayos ya tuvieron su primer contacto con la bebida alcohólica. Normativamente y fundamentado con los aportes de la ciencia y la medicina, entendemos que lo más cauto es que hasta los dieciocho años no se consuma. El 75% de los uruguayos comienza a consumir antes de los dieciocho años. Seguramente este es un aspecto en el que vamos a tener que trabajar mucho.

De la mano de ese problema este proyecto se propone endurecer el componente fiscalizador y sancionatorio, porque en muchos casos hay prácticas -eventualmente son

minoritarias- que implican un descuido a la hora de comercializar el alcohol con los menores de dieciocho años.

Asimismo se incorpora en el proyecto todo lo relativo a controles en la cartelería visible.

SEÑOR SABINI (Sebastián).- Probablemente, si comparamos los otros proyectos, este sea el menos exigente en materia regulatoria, pero con una mirada realista en el sentido de poder avanzar hacia una regulación. Esta política regulatoria ha tenido, sin duda, notorios éxitos en materia de tabaco y de cannabis. Nos queda pendiente la regulación del mercado del alcohol. Quizás este sea uno de los más difíciles de regular, porque hay un montón de intereses cruzados que tienen que ver con el sector productivo, con la economía de los territorios, de las familias. Eso hace que sea difícil. Hay que reconocer esa complejidad e intentar articular esos diferentes intereses que tienen que ver con la salud de la gente. Un exceso de liberalismo es tan malo como una prohibición absoluta. Y cuando digo exceso de liberalismo no me refiero al liberalismo de los usuarios, sino al de las empresas, por ejemplo, en lo que tiene que ver con las normas publicitarias. Obviamente, las empresas van a perseguir un afán de lucro y eso está bien; en una sociedad como la nuestra es loable. Sin embargo, eso pasa por encima de la ética o de los criterios que se deberían tener a la hora de aumentar esas ventas. Creo que el Estado tiene que tener un rol de protección hacia aquellos que tienen mayor debilidad o permisividad a ciertos mensajes.

El proyecto es bueno para regular aspectos de carácter publicitario y promocional enfocado en adolescentes, niñas y niños. Eso es una fortaleza.

Tengo la misma duda que planteó el señor presidente, y que compartimos en la sesión anterior cuando compareció la delegación de la Asociación de Microcerveceros Artesanales y el sector de vinicultores, que tiene un peso muy importante de Canelones. Y esa duda hay que despejarla.

Todos saben que yo soy de Canelones y que en mi departamento tenemos la Fiesta de la Cerveza en Parque del Plata, tenemos al sector vinícola en Las Piedras, que tiene un peso importante, y la Fiesta de la Vendimia, que se hace anualmente. Creo que tiene que quedar claro que no está en el espíritu del proyecto la prohibición de ese tipo de actividades.

Yo no soy abogado, pero entiendo que todo lo que la ley no prohíbe está permitido, por lo menos en materia de derechos individuales.

SEÑOR ROBALLO (Juan Andrés).- También hay un principio. Son normas de rango constitucional que establecen la libertad de las empresas.

SEÑOR SABINI (Sebastián).- Quizás es bueno que aparezca la excepción en la ley, pero entiendo que si no se prohíbe hacer una cata, la cata está permitida. Yo no lo incluiría por este principio. No tenemos que decir que algo está permitido cuando está permitido. La cata está permitida. En todo caso, lo que prohíbe el artículo 15 es una competencia para ver quién toma más vino o cerveza, y no si uno está catando diferentes tipos de vinos, de cerveza, de whisky o de lo que fuere. |Entonces, podríamos obviar eso hasta por economía legislativa y también excluir la expresión “espectáculos públicos”, que quizás sea lo que está generando más dudas. De esta forma, tal vez podamos acordar una redacción que despeje estas dudas.

Por último, creo que la conformación final de la comisión asesora en el área consultiva que se crea es muy importante, pero debe buscar la mayor amplitud para que esté representada la producción, el consumo y la distribución, fundamentalmente el

sector productivo. En ese sentido, el mercado de alcohol está hiperconcentrado, y por eso es de recibo el pedido de que en dicha comisión estén representados tanto los grandes como los pequeños productores.

Probablemente, esto forme parte de una discusión posterior, en el marco de una ley de competencia, pero creo que es importante que el Parlamento indique explícitamente que deben estar representados tanto los grandes como los pequeños productores, que en una sociedad capitalista probablemente tengan mayor capacidad de incidencia en este tipo de cuestiones.

Se plantearon algunos miedos y dudas, que a nuestro entender son razonables, porque algunas prácticas de las empresas más grandes generan este tipo de temores. Por eso, quizás habría que pensar en un texto que contemple la mayor representatividad de la diversidad del mundo productivo y social. Es decir, uno podría decir que el 95% del mercado estaría representado, pero se dejaría un 5% sin representación, y quizás sea muy importante que lo esté por las características que tiene el mercado. Podríamos estar hablando de una gran representatividad del mercado, pero no, por ejemplo, de los trabajadores a nivel de producción.

Creo que estos son los aspectos más importantes que se han cuestionado del proyecto.

Solo nos esta agradecer la presencia de las autoridades de la Junta Nacional de Drogas, porque es bueno tener estas instancias para pulir este proyecto y sancionarlo antes de que finalice la legislatura, porque constituiría un mensaje importante.

SEÑORA PEREYRA (Susana).- Me voy a referir al Capítulo V que tiene que ver con la regulación de la publicidad.

El artículo 19 establece que se prohíbe cualquier forma de publicidad o promoción de bebidas alcohólicas dirigida a menores de dieciocho años, así como aquella que contenga o represente a personas menores o imágenes que por sus características fisonómicas lo parezcan y el artículo 20 que "La publicidad o promoción de bebidas alcohólicas no podrá en ningún caso […]:" y desarrolla varios literales. Algunas empresas nacionales nos plantearon su preocupación por los alcances del literal F) que dice: "Utilizar figuras públicas o personalidades reconocidas que asocien su éxito o reconocimiento al consumo de bebidas alcohólicas".

También expresaron su preocupación por aquella publicidad que promueve el consumo de una bebida alcohólica asociada a una bebida complementaria, aunque no alcohólica.

Me gustaría que se precisara el alcance de estos literales, sobre todo porque empresas nacionales, que no son tan grandes, nos decían que tenían publicidad muy costosa ya grabada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que se debería precisar la definición de persona pública, porque si no la interpretación se torna muy compleja, ya que una persona podrá ser pública para unos, pero no para otros.

Seguramente a la señora diputada Pereyra la visitó la misma empresa que a mí, que grabó publicidad con una persona que cuando empezó no era pública ni conocida, y hoy es una figura pública.

Por otra parte, tendría que precisarse cómo se regula la publicidad de las redes sociales. Sé que es totalmente imposible, pero esta empresa habla de una competencia totalmente desleal, porque se regula la publicidad de una empresa uruguaya en medios

uruguayos, pero si el mismo producto se produce en Argentina y se publicita en canales que se emiten en los servicios de cable, no tendrían esa regulación. En ese sentido, pregunto si la Ursec no controla la publicidad en los canales que se emiten por cable.

SEÑORA PEREYRA (Susana).- Olvidé preguntar qué aspectos de la regulación podrían quedar pendientes para que las incluya posteriormente el Poder Ejecutivo en la reglamentación.

Estos son los planteos de interesados que recibimos en Comisión y en nuestros despachos, y que nos preocupan.

SEÑOR ROBALLO (Juan Andrés).- En primer lugar, quiero decir que estoy totalmente de acuerdo con las consideraciones que formuló el señor diputado Sabini, sobre todo, para decirlo de una manera más gráfica, porque separa la paja del trigo, y hace un abordaje más complejo de la realidad, incluso en la integración de la institucionalidad. Creo que ese es efectivamente el camino.

Con respecto a la regulación de la publicidad, promoción, patrocinio de las bebidas alcohólicas los artículos refieren siempre a la publicidad y promoción dirigida a menores de dieciocho años, y luego establece prohibiciones y criterios para todos los casos. Eso es bien importante porque, inclusive a riesgo de ser no sé si redundantes pero demasiado explícitos, se trabajó bastante en esos literales con el fin de que quedara claro el objetivo de la disposición y qué aspectos no lo son. Por ejemplo, cuando se habla de trasmitir virtudes o ventajas para la salud pública o individual por vía directa o indirecta, se refiere a una publicidad que establezca que consumir whisky es bueno para la salud. Todos sabemos que consumir whisky no necesariamente es malo para la salud, salvo por las características de la persona, por las características de la bebida o por la cantidad.

Es evidente que esta normativa va a un esquema del ordenamiento jurídico vigente con una cantidad de normas, y esto se tiene que interpretar y trabajar de forma coherente con ese esquema y con las recomendaciones de los organismos internacionales. No es posible -ni deseable- establecer en un proyecto de ley taxativamente todas las cuestiones.

Cuando se hace referencia a asociar las bebidas alcohólicas a la mejora del rendimiento físico, intelectual o laboral, es algo muy explícito porque hay veces en las que podemos tener algún mensaje en una película -quizás en tono de broma o no tanto- de personajes que asocian el consumo de determinadas drogas a la eficiencia laboral, etcétera. Entonces, se refiere a todo ese tipo de cosas, ni qué hablar de las propiedades terapéuticas o que fomenten o expliciten actitudes discriminatorias, etcétera.

Con respecto al literal que refiere a las figuras públicas, creo que no me siento competente para definir qué son exactamente; debería apelarse al uso y a la costumbre habitual. Las figuras públicas son las que tienen, de alguna manera, una trascendencia del ámbito doméstico, particular, familiar o del lugar de trabajo; ellas pasan a tener una trascendencia a partir de la visualización a través de los medios de comunicación, etcétera. Creo que no es posible determinar claramente a partir de cuándo se es figura pública o no; nos podría ayudar el sentido común para saber quién es una figura pública.

Me imagino a los deportistas exitosos, a las personas vinculadas a las expresiones culturales y artísticas que trascienden el conocimiento directo y que pasan a tener un conocimiento masivo o a las figuras políticas. Son todos casos en los que se trasciende al ámbito público particularmente a través de los medios de comunicación, electrónicos u otros y que, en general, también son representativos o representantes de sensibilidades, de expresiones culturales, de filiación política, gremial o sindical. Creo que con esas coordenadas se puede definir bien qué es una figura pública.

Cuando la disposición habla de figuras reconocidas quiere decir que es necesario otro componente de reconocimiento, de visibilidad, etcétera. Además, en forma expresa dice que asocien su éxito al consumo de bebidas alcohólicas. Este componente es determinante a la hora de que, por ejemplo, un actor aparezca en una mesa con su familia y haya refrescos, agua y alguna bebida alcohólica. La condición es que se asocie su éxito -reitero: lo dice expresamente el artículo- al consumo de la bebida alcohólica. No alcanza con que una personalidad pública aparezca promocionando una bebida alcohólica. Para que operara este literal del artículo del proyecto de ley, en esa publicidad debería asociarse el éxito de su actividad deportiva, por ejemplo. Me imagino un jugador de fútbol que no solo hace una publicidad de una bebida alcohólica sino que, además, explica o de alguna manera insinúa que el éxito profesional en el deporte que practica se debe al consumo de esa bebida alcohólica. Quizás puse un ejemplo extraordinario, pero podría hacer lo mismo un actor o un político reconocido.

SEÑOR RADÍO (Daniel).- Como se plantea, esto podría estar comprendido en el literal C), que habla de asociar el éxito social, profesional o sexual con el consumo de las bebidas alcohólicas. En ese caso, sería sobreabundante el literal G).

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR ROBALLO (Juan Andrés).- Recién conversábamos con el señor director de la Secretaría de la Junta Nacional de Drogas porque este fue un dilema a la hora de la elaboración de la normativa. Si nosotros empezamos a hacer un análisis casuístico, serían infinitas las disposiciones para aclarar qué está por dentro y qué está por fuera. Nosotros creemos que tal cual se redactó la normativa nos permite las coordenadas necesarias -sumado a las buenas prácticas en esta materia- para atender este aspecto.

El literal C), de nuevo, hace referencia al éxito social, profesional o sexual -este es otro componente- o a que las situaciones de poder son generadas o potenciadas por el consumo de bebidas alcohólicas. Nosotros creemos que los dos literales, conjugados o por separado, nos dan las coordenadas necesarias para cubrir todas las situaciones. A primera vista podría parecer redundante, pero en este caso entendemos que el literal C) se enfoca en los comportamientos, y el literal G), en las personas públicas o en las personalidades.

Entonces, por un lado, se cubren los comportamientos y los significados y, por otro, las personas que pueden ser utilizadas. Además, con la utilización de esas personas también se obtienen esos significados.

Por otra parte, me parece muy gráfico el ejemplo que puso el señor presidente de la Comisión -fuera de versión- con respecto a la publicidad de Grappamiel Vesubio, ya que se utilizó a una persona que hasta ese momento no era tan conocida como modelo o actriz. Sin embargo, de alguna manera, ahí es donde entran en juego estos dos literales, sin querer generar un esquema prohibicionista, moralizador o estigmatizante.

En ese sentido, si me permiten, quisiera decir -corresponde hacerlo porque tiene que ver con el espíritu del tema- que en cada sesión de trabajo que se realizó para la elaboración de este proyecto de ley el doctor Tabaré Vázquez comenzaba diciendo lo mismo: “No estamos pensando en una norma que tenga el objetivo de ser prohibicionista o estigmatizante, ni de las bebidas alcohólicas ni de quienes las consumen”. Sin duda, haciendo una lectura general del proyecto de ley, eso se ve claramente.

Y digo esto porque los literales que estamos analizando también tienen que ver con ese componente. Por tanto, deben ser leídos en ese marco y con el espíritu del proyecto, que es de prevención, y de atención al uso problemático de alcohol y de la población más vulnerable o de riesgo. En tal sentido, debemos considerar que el consumo comienza a

edades cada vez más tempranas. Además, aunque el proyecto no lo diga, también debemos tener en cuenta que el consumo de alcohol afecta a las mujeres embarazadas -hay suficiente evidencia científica que indica que el alcohol afecta la gestación-, y que no se debe conducir alcoholizado, aunque ya existe normativa en ese sentido.

Sin duda, estos literales fueron muy trabajados en la comisión a que hice referencia; en tal sentido, aprovecho para agradecer a los diputados Radío y Gallo por habernos ayudado -al igual que otros diputados- a elaborar este proyecto de ley. Por supuesto, sabemos que puede ser perfectible, pero creemos que el trabajo realizado en esa comisión, los aportes del Senado, y la interacción que tuvimos, permanentemente, nos permitieron elaborar un proyecto maduro para regular esta materia, lo que no pudimos lograr en las dos legislaturas anteriores y nos hizo sentir algo de frustración.

Por otra parte, creo que los aspectos que estamos analizando -es una opinión personal- son muy importantes y no están en un segundo plano. De todos modos, el elemento fundamental que consideramos que va a generar un impacto contundente y positivo en materia de políticas públicas y de regulación del alcohol es el registro, ya que, inclusive, será positivo para impedir la competencia desleal y el informalismo.

Sin duda, varios de los actores que hoy tienen dudas, que están regulados y establecidos, y que son cumplidores de las obligaciones, se van a beneficiar, porque este proyecto de ley afecta notablemente a la informalidad y a la libertad absoluta que tienen algunas áreas, ya que no se realiza ningún control con respecto al ingreso y la distribución de bebidas alcohólicas diferentes al vino.

Asimismo, el otro componente que debe tenerse en cuenta es el de la fiscalización, que no tiene el objetivo de poner multas, sino de que se cumpla con la normativa. Pensamos que de esa manera podremos desarrollar políticas de salud pública, de educación y de uso responsable mucho más eficientes. Además, podremos llevar a cabo políticas que luchen contra la informalidad y que regulen a quienes están fuera del ordenamiento jurídico, ya que eso afecta a las actividades establecidas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nos gustaría que se hiciera referencia a la regulación de la publicidad que viene de otros países.

SEÑOR ROBALLO (Juan Andrés).- Perdón, señor presidente, me olvidé de esa pregunta.

Esta es una temática que debido al uso masivo de Internet, de las redes sociales y las páginas de búsqueda, estuvo sobre la mesa cuando se estaba analizando la normativa que regula el consumo de tabaco.

Desafortunadamente, en este momento no tengo elementos suficientes como para dar una respuesta contundente; solo puedo dar impresiones, pero no me parece serio hacer eso en una comisión parlamentaria. Por lo tanto, lo que podríamos hacer para diseñar la reglamentación, o generar ordenamientos jurídicos, es trabajar con los organismos especializados en defensa de la competencia y de las nuevas tecnologías que se están introduciendo como, por ejemplo, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento.

En realidad, me parece que hay instituciones que, junto con el Parlamento, pueden hacer un análisis más profundo de esta temática. Obviamente, no tiene que ver con el proyecto de ley, pero lo podría exceder en la intervención para evitar algunas formas de publicidad.

Como dije, en este momento no puedo dar una respuesta en ese sentido, pero es claro que constituye una preocupación, porque todo lo que genere una diferencia o

vulnere el objetivo establecido en la iniciativa debe ser abordado. Por lo tanto, apelando a los organismos que mencioné, además de los que ustedes entiendan pertinentes, podríamos hacer un abordaje que no solo se relacione con este proyecto de ley, sino también con el fenómeno en general.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha sido una rica jornada de trabajo, en la que nos sacamos muchísimas dudas.

Por supuesto, la Comisión se compromete a seguir trabajando en forma seria y responsable, convocando a aquellos colectivos que nos hagan llegar sus inquietudes, ya que esta asesora tiene la intención de aprobar este proyecto de ley. Obviamente, creemos que es un proyecto mucho menos ambicioso que los dos presentados en los períodos anteriores, y tenemos plena confianza en que en el correr del año lo vamos a aprobar.

Me interesó mucho el tema de la publicidad. Tal vez invitemos a las autoridades de la Ursec para plantearle el tema en general, no específicamente, sino para hacer un abordaje no solo sobre la tenencia de alcohol sino sobre el control de la publicidad a través de las redes. Sabemos que excede un poco al objetivo de esta comisión, pero es importante tener respuestas cuando hablamos con las personas que están preocupadas.

Yo siempre digo -y el doctor Roballo lo expresó claramente- que, a mi modesto entender, esta ley tiene dos ejes importantes: el registro único -algo que costó que se entendiera- y, lo más importante, la fiscalización y el control, porque por más ley buena que hagamos, si después no logramos que se fiscalice y se controle, no funciona. Esa es la mejor garantía para los que hoy comercializan con el alcohol y tienen temores por el informalismo. Creo que esta ley va a mejorar mucho la competencia más leal que pueda haber.

SEÑOR ROBALLO (Juan Andrés).- Sí, señor presidente.

Precisamente, comentábamos por lo bajo con el secretario general que coincidimos absolutamente con estas apreciaciones y nos sentimos muy animados con el resultado de este trabajo, porque poder dar este paso en regulación genera el efecto de abatir algunas inequidades y dejar no solo a la población expuesta a algunas situaciones sino también a quienes producen, procesan y venden alcohol como, por ejemplo, el vino. Creemos que este mecanismo aborda esas situaciones.

Asimismo, aceptamos el lindo desafío de generar un ámbito interactuando con ustedes para abordar ese otro tema que aquí se roza, que es trabajar en un objetivo común, el de la publicidad y las nuevas herramientas. Reitero, no con el espíritu prohibicionista ni satanizador sino al revés, es decir, generar equidad, generar igualdad de condiciones y evitar que a través de determinados mecanismos, para algunos ciertas obligaciones se hagan estrictas y otros las puedan superar fácilmente. Eso es donde nos vamos a encontrar siempre tanto el Parlamento como el Poder Ejecutivo.

Muchas gracias por habernos invitado y escuchado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos por su concurrencia.

Se levanta la reunión.

≠